

Wrocław, 26 kwietnia 2018 roku

WK.WR.40.5.2018.341

**Pan
Roman Szelemej
Prezydent
Miasta Wałbrzysza**

**pl. Magistracki 1
58-300 Wałbrzych**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 561) przeprowadziła w okresie od 8 stycznia do 23 marca 2018 r. kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Miasta Wałbrzysza. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli podpisanym 26 marca 2018 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce.

Ponadto w okresie od 9 stycznia do 14 lutego 2018 r. przeprowadzono w Urzędzie Miejskim kontrolę w zakresie udzielania dotacji dla niepublicznych przedszkoli funkcjonujących na terenie Wałbrzysza w roku 2017. W oparciu o ustalenia kontroli, ujęte w odrębnym protokole, Izba wystosowała wystąpienie pokontrolne, które przekazano Panu Prezydentowi do wiadomości.

W okresie od 5 do 12 lutego 2018 r. przeprowadzono również kontrolę gospodarki finansowej Centrum Obsługi Jednostek Miasta Wałbrzysza oraz obsługiwanych przez nie jednostek oświatowych. W wyniku tej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości stanowiących podstawę do sformułowania wniosków pokontrolnych, dlatego izba odstąpiła od kierowania wystąpienia pokontrolnego.

Stwierdzone w wyniku kontroli gospodarki finansowej Miasta Wałbrzysza nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w zakresie niżej wskazanych zagadnień.

W zakresie dochodów budżetowych

Przy sprzedaży w drodze bezprzetargowej nieruchomości gruntowej w celu poprawy zagospodarowania nieruchomości przyległej, pobrano od przyszłego potencjalnego nabywcy zaliczkę w wysokości 740 zł na pokrycie kosztów dokonania podziału geodezyjnego działki nr 167/4 obręb Nowe Miasto 21, z której następnie w wyniku podziału wyodrębniono m.in. działkę nr 167/5, będącą przedmiotem sprzedaży. Pobranie zaliczki, o której mowa wyżej stanowiło naruszenie art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm., obecnie Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.), który stanowi, iż gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje organ wykonawczy gminy, a gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 oraz na m.in. dokonywaniu podziałów nieruchomości. Do momentu wprowadzenia nieruchomości do obrotu (a moment ten wyznacza

sporządzenie i opublikowanie wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży) pozostają one niedostępne dla osób ubiegających się o ich nabycie, a na gminie spoczywa obowiązek poniesienia kosztów przygotowania nieruchomości do sprzedaży, w tym podziału nieruchomości przed jej wprowadzeniem do obrotu (wyrok z 21 maja 2008 r. WSA we Wrocławiu sygn. akt II SA/Wr 139/08, wyrok WSA w Gdańsku z 18 czerwca 2008 r., sygn. Akt II SA/Gd 125/08, wyrok NSA z 15 października 2002 r. sygn. akt I SA 632/02).

Miesięczna stawka czynszu dzierżawnego nieruchomości położonej w Wałbrzychu przy ul. Armii Krajowej 86 zabudowanej budynkiem użytkowym o powierzchni 251,20 m² została ustalona w drodze pierwszego ustnego przetargu ograniczonego do podmiotów prowadzących działalność z zakresu ochrony zdrowia na kwotę 718,43 zł netto i była równa kwocie miesięcznej stawki czynszu dzierżawnego nieruchomości podanej w ogłoszeniu o przetargu. Powyższe stanowiło naruszenie zapisów rozdziału I ust. 7 pkt 2 „Regulaminu przeprowadzania przetargów na dzierżawę lub najem nieruchomości stanowiących własność Gminy Wałbrzych i Miasta Wałbrzycha” wprowadzonego Zarządzeniem nr 41/2015 Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 19 stycznia 2015 r., zgodnie z którym minimalne postąpienie przy ustalaniu stawki czynszu dzierżawnego wynosi nie mniej niż 10 % miesięcznego czynszu dzierżawnego nieruchomości na cele inne niż na cele rolne i ogródki działkowe, podanego w ogłoszeniu o przetargu z zaokrągleniem do pełnych złotych. Przy przyjęciu minimalnego postąpienia w wysokości 10% miesięcznego czynszu dzierżawnego, podanego w ogłoszeniu o przetargu z zaokrągleniem do pełnych złotych, miesięczna stawka czynszu dzierżawnego ww. nieruchomości wynosiłaby 790 zł netto. Ponadto w myśl zapisów zawartych w rozdz. III ust. 4 w związku z ust. 8 ww. Regulaminu przetarg jest ważny bez względu na liczbę uczestników przetargu, jeżeli przynajmniej jeden uczestnik zaoferował stawkę czynszu wyższą od stawki wywoławczej o co najmniej jedno postąpienie. Zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 855 ze zm.; Dz.U z 2016 r. poz 1870 ze zm.; obecnie: Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.) jednostki sektora finansów publicznych obowiązane są do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny (...)

W zakresie wydatków budżetowych z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych

Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. w Mieście Wałbrzychu wystąpiły zobowiązania wymagalne w kwocie 6.034,67 zł wynikające z trzech tytułów, na dzień 31 grudnia 2016 r. zobowiązania wymagalne wyniosły 2.127.113,79 zł i dotyczyły jedenastu tytułów. Opóźnienia w zapłacie tych zobowiązań wyniosły od 7 do 197 dni. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 powołanej ustawy o finansach publicznych wydatki powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Przedmiot zamówień publicznych na realizację zadań pn.: „Modernizacja substancji szkolnej w ramach programu „Szkoła od nowa” w zakresie termomodernizacji budynku Publicznej Szkoły Podstawowej nr 17 przy ul. 1-go Maja 105 w Wałbrzychu” oraz „Remont budynku na potrzeby MOPS – budynek przy ul. Kilińskiego 1 w Wałbrzychu dz. Nr 385/8 obręb nr 27 Śródmieście” opisany został przez Zamawiającego poprzez wskazanie nazw własnych produktów (w projektach budowlanych,

specyfikacjach technicznych oraz przedmiarach robót), czym naruszono postanowienia art. 29 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.; Dz.U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.; obecnie Dz.U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.), który stanowił, że przedmiotu zamówienia nie można opisywać przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, chyba że jest to uzasadnione specyfiką przedmiotu zamówienia i zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia za pomocą dostatecznie dokładnych określeń, a wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy "lub równoważny". Ponadto w Specyfikacjach Istotnych Warunków Zamówienia zawarto zapisy o treści: „W przypadku, gdy w dokumentacji projektowej, przedmiarze oraz specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych zostało wskazane pochodzenie (marka, znak towarowy, producent, dostawca) Zamawiający dopuszcza ofertowanie materiałów i urządzeń równoważnych, pod warunkiem, że zagwarantują one realizację robót w zgodzie z Prawem budowlanym i odpowiednimi normami, zapewnią uzyskanie parametrów technicznych nie gorszych od założonych w w/w dokumentacji oraz zostaną one wcześniej zaakceptowane przez Zamawiającego. Zamawiający dopuszcza możliwość wykonania przedmiotu zamówienia z innymi materiałami i urządzeniami równoważnymi, a za ofertę równoważną Zamawiający uzna przyjęcie parametrów technicznych pod warunkiem, że materiały i urządzenia oferowane przez Wykonawcę jako równoważne spełnią wymagania określone przez Zamawiającego w dokumentacji projektowej, przedmiarze oraz specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych. Zamawiający informuje, że podane w dokumentacji projektowej, przedmiarze oraz specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych konkretne propozycje materiałów i urządzeń mają na celu wyłącznie określenie standardu wykonania lub przyjętego rozwiązania i mogą być zastąpione rozwiązaniami równoważnymi nie powodującymi zmiany ilości i jakości wyspecyfikowanych urządzeń i materiałów. Zamawiający dopuszcza rozwiązania równoważne, ale na podstawie art. 30 ust. 5 ustawy to na Wykonawcy spoczywa obowiązek wykazania na etapie składania ofert, że oferowane przez niego materiały i urządzenia spełniają wymagania określone przez Zamawiającego”. Ponadto w dokumentacji projektowej zapisano m.in.: „dopuszcza się stosowanie systemów równoważnych z projektowanym”, „dopuszcza się stosowanie urządzeń SSP innych producentów o równoważnych parametrach technicznych”, „istnieje możliwość zastosowania rozwiązań podobnych jednak nie gorszej jakości niż proponowane”. W dokumentacji technicznej (projekty budowlane, specyfikacje techniczne oraz przedmiary robót) dla wyrobów wskazanych poprzez nazwy własne producenta nie określono co należy rozumieć przez „parametry techniczne nie gorsze od założonych” oraz „o równoważnych parametrach”, a także nie wskazano przedziału tolerancji odchyłeń od produktów podanych jako przykładowe. Powyższe zapisy naruszały art. 7 ust. 1 powołanej ustawy Prawo zamówień publicznych, który stanowi, że zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Ponadto w myśl art. 29 ust. 2 powołanej ustawy Prawo zamówień publicznych, przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję.

Powyższa nieprawidłowość świadczy o niewykonaniu wniosków pokontrolnych: nr 4 lit. c) i

lit. d) zawartych w wystąpieniu pokontrolnym WK.60/341/K-44/14 z dnia 13 lutego 2015 r. wystosowanych po kontroli gospodarki finansowej Miasta, przeprowadzonej przez inspektorów z Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w 2014 r. oraz o braku zapewnienia przez Prezydenta Miasta prawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 w związku z art. 69 powołanej ustawy o finansach publicznych. Z uwagi na fakt, iż za sposób sporządzenia specyfikacji, w tym również dokumentacji projektowej, odpowiada zamawiający (wyrok KIO z dnia 9 października 2008 r. - KIO/UZP 1021/08), Zamawiający winien zaktualizować przedmiotową dokumentację projektową, celem dostosowania jej do wniosków zawartych w powołanym wystąpieniu pokontrolnym.

Pismem nr BO/271-89/2016 z dnia 26 września 2016 r., opublikowanym na stronie internetowej, Zamawiający dokonał modyfikacji Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia dla zamówienia publicznego przedmiotem którego była „Dostawa energii elektrycznej dla Gminy Wałbrzych, jej jednostek organizacyjnych i spółek na lata 2017-2018”. Wprowadzone zmiany miały wpływ na treść ogłoszenia. Zamawiający nie przekazał Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenia dodatkowych informacji, informacji o niekompletnej procedurze lub sprostowania, drogą elektroniczną, czym naruszył przepisy art. 38 ust. 4a pkt 2 powołanej ustawy Prawo zamówień publicznych, który stanowi, że jeżeli w postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego zmiana treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia prowadzi do zmiany treści ogłoszenia o zamówieniu, zamawiający przekazuje Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenie dodatkowych informacji, informacji o niekompletnej procedurze lub sprostowania, drogą elektroniczną, zgodnie z formą i procedurami wskazanymi na stronie internetowej określonej w dyrektywie - jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy.

W toku badania ofert w nieprawidłowy sposób zastosowano kryteria oceny ofert określone w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (w części „Tryb i zasady wyboru oferty najkorzystniejszej”). W wyniku dokonanych omyłek rachunkowych w przypadku zadania pn.:

- a) „Remont budynku na potrzeby MOPS – budynek przy ul. Kilińskiego 1 w Wałbrzychu dz. Nr 385/8 obręb nr 27 Śródmieście” - oferta nr 12 winna uzyskać 8,04 pkt (7,04 pkt - kryterium cena i 1 pkt – kryterium okres rękojmi), a nie jak przyjęto i zapisano w ogłoszeniu o wyborze oferty oraz protokole z postępowania 8,01 pkt (7,01 pkt – kryterium cena i 1 pkt – kryterium okres rękojmi);
- b) „Siłownia plenerowa na skwerze zieleni pomiędzy Kościołem św. Piotra i Pawła, a ścieżką pieszo-rowerową przy Al. Podwale – Wałbrzyski budżet partycypacyjny” - oferta nr 1 winna uzyskać 95,23 pkt (55,23 pkt - kryterium cena i 40 pkt – kryterium okres rękojmi), a nie jak przyjęto i zapisano w ogłoszeniu o wyborze oferty oraz protokole z postępowania 95,27 pkt (55,27 pkt – kryterium cena i 40 pkt – kryterium okres rękojmi).

Powyższe było niezgodne z art. 91 ust. 1 powołanej ustawy Prawo zamówień publicznych, w świetle którego Zamawiający wybiera ofertę najkorzystniejszą na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Ww. nieprawidłowości nie miały wpływu na rozstrzygnięcie przedmiotowych przetargów.

Efekty inwestycyjne uzyskane w wyniku realizacji zadania pn. „Modernizacja substancji szkolnej w ramach programu „Szkoła od nowa” w zakresie termomodernizacji budynku Publicznej Szkoły Podstawowej nr 17 przy ul. 1-go Maja 105 w Wałbrzychu” zostały przyjęte na stan środków trwałych oraz pozostałych środków trwałych w dniach:

- a) 17 marca 2017 r. na podstawie dowodu OT nr BIW/118/2016 z dnia 20 lipca 2016 r. na kwotę 1.978.725,65 zł (budynek);
- b) 31 marca 2017 r. na podstawie dowodów OT: nr BIW/119/2016 z dnia 20 lipca 2016 r. na kwotę 9.830,16 zł (wyposażenie pomieszczeń higieniczno-sanitarnych w budynku); nr BIW/120/2016 z dnia 20 lipca 2016 r. na kwotę 210.172,18 zł (ogrodzenie przed wejściem głównym do budynku); nr BIW/121/2016 z dnia 20 lipca 2016 r. na kwotę 8.236,08 zł (system monitoringu na budynku);
- c) 23 czerwca 2017 r. na podstawie dowodu OT nr BIW/14/2017 z dnia 2 stycznia 2017 r. na kwotę 17.712 zł (budynek – korekta rozliczenia końcowego z dnia 31 grudnia 2016 r.).

Powyższe było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1047 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 2342 ze zm.; obecnie Dz.U. z 2018 r. poz. 395 ze zm.), w świetle którego do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

We wszystkich pięciu skontrolowanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, nie przestrzegano terminu zakończenia prac komisji przetargowej przewidzianego w Regulaminie postępowania w sprawie zamówień publicznych oraz prac komisji przetargowej w Urzędzie Miejskim w Wałbrzychu. W myśl § 50 powołanego Regulaminu „komisja przetargowa kończy prace z dniem podpisania umowy (...)”. Z protokołów przedmiotowych postępowania (druk ZP-PN) wynika, iż zakończenie prac komisji przetargowej następowało od 8 do 22 dni przed podpisaniem umowy.

Za zaistniałe w okresie objętym kontrolą nieprawidłowości i uchybienia odpowiedzialność ponoszą: Prezydent Miasta na podstawie art. 53 ust. 1 powołanej ustawy o finansach publicznych i art. 4 ust. 5 powołanej ustawy o rachunkowości, Skarbnik Miasta na podstawie art. 54 ust. 1 powołanej ustawy o finansach publicznych oraz zgodnie z zakresami czynności pracownicy merytoryczni Urzędu Miejskiego.

Wnioski pokontrolne

Przekazując powyższe do wiadomości Panu Prezydentowi, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie stosownych działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz niedopuszczenie do

ich ponownego wystąpienia w przyszłości, poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077), w szczególności:
 - a) zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 68 ustawy;
 - b) dokonywanie wydatków w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy.
2. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.), w szczególności:
 - a) przygotowywanie postępowania o udzielenie zamówienie w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców w myśl art. 7 ust. 1 w związku z art. 29 ust. 2 ustawy;
 - b) opisywanie przedmiotu zamówienia na zasadach określonych w art. 30 w związku z art. 29 ust. 3 ustawy;
 - c) przekazywanie Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenia dodatkowych informacji, informacji o niekompletnej procedurze lub sprostowania na zasadach, o których mowa w art. 38 ust. 4a pkt 2 ustawy – w przypadku zmian specyfikacji istotnych warunków zamówienia prowadzących do zmiany treści ogłoszenia o zamówieniu;
 - d) wybór najkorzystniejszej oferty na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy.
3. Przestrzeganie zapisów „Regulaminu postępowań w sprawie zamówień publicznych oraz prac komisji przetargowej w Urzędzie Miejskim w Wałbrzychu” (zarządzenie nr 595/2011 Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 1 czerwca 2011 r. ze zm.), w szczególności w zakresie terminu zakończenia prac komisji przetargowej, stosownie do § 50 Regulaminu.
4. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2018 r. poz. 395 ze zm.), w szczególności w zakresie wprowadzania do ksiąg rachunkowych danego okresu sprawozdawczego, w postaci zapisu, wszystkich zdarzeń gospodarczych, które nastąpiły w tym okresie, stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy.
5. Przestrzeganie przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.), w szczególności w zakresie zaprzestania pobierania od przyszłych nabywców zaliczek z tytułu przygotowania nieruchomości do sprzedaży przeznaczonych na pokrycie kosztów podziału nieruchomości, stosownie do art. 25 ust. 1 i 2 ustawy.
6. Przestrzeganie zapisów „Regulaminu przeprowadzania przetargów na dzierżawę lub najem nieruchomości stanowiących własność Gminy Wałbrzych i Miasta Wałbrzycha wprowadzonego Zarządzeniem nr 41/2015 Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 19 stycznia 2015 r. w sprawie zatwierdzenia: (...) regulaminu przetargów na dzierżawę lub najem nieruchomości stanowiących własność Gminy Wałbrzych, w szczególności w zakresie minimalnego postąpienia przy ustalaniu (w drodze przetargu) stawki czynszu dzierżawnego na nieruchomości inne niż na cele rolne i ogródki działkowe podanego w ogłoszeniu o przetargu z zaokrągleniem do pełnych

złotych, stosownie do zapisów zawartych w rozdziale I ust. 7 pkt 2 Regulaminu.

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pani
Maria Anna Romańska
Przewodnicząca
Rady Miejskiej Wałbrzycha